

OMGEVINGSWET & PARTICIPATIE

Whitepaper voor omgevingsprofessionals
van woningcorporaties en initiatiefnemers
in de woningbouw



© Monique Broekhoff

Versie: 1 december 2024

Beste vakgenoten bij woningcorporaties (en andere initiatiefnemers in de woningbouw),

‘Wat is nu precies verplicht qua participatie onder de Omgevingswet?’ Die vraag krijg ik regelmatig van omgevingsmanagers, communicatie- en participatieadviseurs bij woningcorporaties. Eerlijk gezegd verbaast dat me een beetje. Die wet kwam er namelijk al best een tijdje aan en inmiddels zitten we in december, bijna een jaar na invoering van de Omgevingswet (januari 2024). Een antwoord op deze vraag had je als omgevingsprofessional toch allang kunnen vinden?

Ja en nee. Enerzijds is er al heel lang informatie te vinden over de Omgevingswet en hoe die uitwerkt voor de diverse overheden en initiatiefnemers. Anderzijds is de hoeveelheid informatie zo overweldigend, dat je soms door de bomen het bos niet meer ziet. Het taalgebruik is overwegend juridisch en dat draagt niet bij aan de begrijpelijkheid. Vandaar dat ik er maar eens ingedoken ben.

Hierna vind je een uitleg van relevante begrippen, met daarbij wat ze betekenen voor woningcorporaties/initiatiefnemers en voor jou, de omgevingsprofessional. Ook heb ik een aantal recente ontwikkelingen met betrekking tot de nationale woningbouw-opgave toegevoegd. Deze lijken me relevant voor woningcorporaties en andere initiatiefnemers.

Ik heb vele bronnen geraadpleegd en ben veel dank verschuldigd aan [Sarah Ros](#), coördinator Participatie voor de VNG, die meerdere versies heeft meegelezen. De informatie is gecheckt door een jurist, maar mocht je iets willen toevoegen, of blijkt iets in deze informatie niet helemaal te kloppen – laat het me weten.

Ik hoop dat deze whitepaper jou en jouw organisatie helpt bij het ontwikkelen van jullie participatie-aanpak. Ook goede praktijkvoorbeelden zijn van harte welkom. Hoe meer we van en met elkaar kunnen leren, hoe beter!

Hartelijke groeten,
Monique Broekhoff

*“Heel fijn, deze whitepaper! Heel begrijpelijk geformuleerd.
Die gaat absoluut goed gelezen worden door vakcollega’s.”*
Merlijn Meeus, Ontwikkelaar/Programmamanager bij Zayaz



Even voorstellen

[Monique Broekhoff](#) (1969) is gespecialiseerd in strategisch omgevingsmanagement (SOM), omgevingscommunicatie (COM) en verandertrajecten. Ze werkt ruim 25 jaar als zelfstandig adviseur en trainer voor grote bedrijven, ministeries, provincies, gemeenten, politie, woningcorporaties, waterschappen, netbeheerders, faunabeheereenheden en natuurorganisaties. De laatste jaren maakt zij zich sterk voor de toegevoegde waarde van communicatie in omgevingsprocessen. Ze geeft trainingen SOM-COM, leidt co-trainers op, ontwikkelt serious games en begeleidt implementatietrajecten voor organisaties die meer omgevingsgericht willen werken. In december 2023 verscheen haar boek [Omgevingscommunicatie en Participatie, een praktisch stappenplan](#).

Meer weten? Zie www.onswitch.nl



Samen met [Gonda Duivenvoorden](#) geeft Monique de 6-daagse Leergang Omgevingscommunicatie & Participatie en incompany trainingen voor woningcorporaties, waterschappen, ministeries, provincies, gemeenten, NGO's en commerciële organisaties. Zie www.vandewijz.nl voor meer informatie en actuele data.



Voordat je begint met lezen...

“De Omgevingswet zorgt ervoor dat initiatiefnemers beter bewijzen dat ze alle informatie hebben opgehaald waarmee overheden zorgvuldige besluiten kunnen nemen.”

Daar komt het kort gezegd op neer. Maar de praktijk is natuurlijk altijd wat ingewikkelder. Deze whitepaper geeft een beschrijving van de instrumenten uit de Omgevingswet, waar je als woningcorporatie mee te maken krijgt. Met als doel de vraag te beantwoorden: wat is verplicht als het gaat om participatie?

Overal waar ‘woningcorporatie’ staat kan je ook lezen ‘initiatiefnemer in de woningbouw’.

Dit document is als volgt opgebouwd:

Instrumenten van de Omgevingswet & hun betekenis voor omgevingsprofessionals bij woningcorporaties	4
Omgevingsvisie	5
Programma	6
Omgevingsplan	7
Omgevingsvergunning	10
Participatiebeleid	14
Bezwaar en beroep	15
Relevante ontwikkelingen	16
Wetsvoorstel rolversterking regie volkshuisvesting	16
Wet versterking participatie op decentraal niveau	17
Hoofdpijnenakkoord: minder procedures woningbouw	17
Pilot parallel plannen	18
Wetsvoorstel instemmingsrecht en initiatiefrecht	19
Geraadpleegde bronnen	20

Wil je je verder verdiepen? Ga dan naar www.iplo.nl of naar een van de andere websites die je bij de bronvermelding vindt. Ook bij de verschillende onderwerpen zelf vind je interessante links en bronvermeldingen.



Instrumenten van de Omgevingswet & hun betekenis voor omgevingsprofessionals bij woningcorporaties

Omgevingsvisie

Wat is het?

De Omgevingsvisie is een strategische visie voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze gaat over de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De Omgevingsvisie wordt opgesteld door het Rijk, de provincie en de gemeente.

Wanneer?

Rijk en provincie moesten op 1 januari 2024 hun Omgevingsvisie hebben vastgesteld. Voor gemeenten is dit uiterlijk 1 januari 2027.

Participatie verplicht?

De regels voor het maken van een Omgevingsvisie waarborgen dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hun inbreng hebben kunnen leveren. Dat gebeurt onder andere via participatie. Bij de Omgevingsvisie moet zijn beschreven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen betrokken zijn bij de voorbereiding van die visie, wat de resultaten daarvan waren en wat daarmee is gedaan. De overheden geven hierbij ook aan hoe zij invulling hebben gegeven aan hun participatiebeleid, onderdeel van de motiveringsplicht. Het bevoegd gezag neemt deze motivering op in het vaststellingsbesluit.

Wat betekent dit voor jou als omgevingsprofessional bij een woningcorporatie?

Zorg dat je weet hoe jouw woningcorporatie aangehaakt is (geweest) bij het participatieproces rondom de Omgevingsvisie en welke belangen en argumenten zij daarbij heeft ingebracht. En ook, waar en hoe dit intern is vastgelegd in jouw organisatie. (Nog niet vastgelegd? Spoor de verantwoordelijken aan dat wel te doen!) Dit geeft jou belangrijke handvatten voor bijvoorbeeld het maken van kernboodschappen en redenerlijnen richting stakeholders verderop in het proces.



Programma

Wat is het?

Het doel van een Programma is concreet invulling geven aan de uitvoering van beleid. In het Programma neemt een overheid op welke maatregelen door wie en wanneer moeten zijn uitgevoerd om bepaalde doelen (de beleidsvoornemens) te behalen. Vervolgens moet ook worden gemonitord of die doelen werkelijk worden gehaald: de *monitoringsplicht*. Is dat niet het geval, dan moet het Programma worden bijgesteld; de *actualisatieplicht*.

Er zijn Programma's op allerlei gebieden, zoals waterbeheerprogramma's, luchtkwaliteitsprogramma's en beheerprogramma's voor Natura 2000-gebieden. Wanneer in een Programma maatregelen voor de fysieke leefomgeving zijn opgenomen, wordt het automatisch een *Programma onder de Omgevingswet* (we spreken dus nooit van 'Omgevingsprogramma').

Een Programma is uitvoeringsgericht en wordt daarom vastgesteld door het dagelijks bestuur: Gedeputeerde Staten van de provincie of het College van B&W van de gemeente.

Wanneer?

Programma's zijn verplicht wanneer nog niet wordt voldaan aan de normen van landelijke of Europese wetgeving. De maatregelen in dat Programma zijn er dan op gericht om binnen bepaalde tijd wél aan die normen te voldoen.

Daarnaast kunnen overheden een Programma opstellen met maatregelen om hun zelf opgelegde doelen te behalen. Dat is dus een vrijwillige keuze.

Participatie verplicht?

Participatie ter voorbereiding van een Programma is verplicht, maar is wel vormvrij. Bij een MER of een Passende Beoordeling voor natuur zijn er strengere verplichtingen (zienswijzeprocedure), maar over het algemeen geldt dat bij vaststelling van het Programma moet worden gemotiveerd:

- Hoe aan participatie is gedaan
- Wat het resultaat van die participatie was
- Hoe dit past binnen de uitgangspunten van het participatiebeleid (en als je daarvan afwijkt, waarom dat zo is)



Wat betekent dit voor jou als omgevingsprofessional bij een woningcorporatie?

Zorg dat je weet of en welke Programma's er in jouw omgeving (gemeente, provincie) in voorbereiding zijn. Dan kun je in een vroeg stadium aanhaken en zorgen, dat jullie belangen worden meegenomen. Loopt een Programma al en raakt het jouw project? Dan is het goed te weten hoe die invloed eruitziet en dat – waar nodig – ook in je communicatie mee te nemen.

Omgevingsplan

Wat is het?

Het Omgevingsplan vervangt het vroegere bestemmingsplan, dat vooral was gericht op ruimtelijke ordening en specifieke bestemmingen van grond. Het Omgevingsplan omvat meer aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals milieu, water, natuur, cultuurhistorie en gezondheid.

Het Omgevingsplan vertaalt de doelen en het beleid uit de gemeentelijke Omgevingsvisie en de Programma's naar juridische regels. Denk aan het toewijzen van functies aan locaties, het toestaan of niet toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden, algemene regels en meldingsplichten bij activiteiten, vergunningplichten, beoordelingsregels en omgevingswaarden.

Wanneer?

Vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking trad, heeft elke gemeente automatisch een tijdelijk Omgevingsplan. Dit tijdelijke Omgevingsplan bestaat uit de voormalige bestemmingsplannen van de gemeente en de voormalige rijksregels over activiteiten: de bruidsschat. Deze bruidsschat bevat aanvraagvereisten voor gemeentelijke Omgevingsvergunningen. Ook bevat het regels over vergunningvoorschriften die over archeologische monumentenzorg gaan. Voorheen stelde het Rijk die regels op.

Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om het tijdelijke deel van hun Omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving stapsgewijs om te zetten naar een nieuw Omgevingsplan.



Participatie verplicht?

Alle Omgevingsplannen van alle gemeenten worden de komende jaren gewijzigd. Immers: het tijdelijke deel (de oude bestemmingsplannen) krijgt een nieuwe invulling. Maar ook na 2032 zullen Omgevingsplannen natuurlijk gewijzigd worden als daar aanleiding toe is.

De gemeente is bij het wijzigen van een Omgevingsplan verplicht:

- daarvan kennis te geven;
- in die kennisgeving te vermelden hoe de gemeente participatie zal vormgeven;
- participatie te organiseren met belanghebbenden;
- in de motivering van het vaststellingsbesluit te beschrijven hoe zij belanghebbende partijen bij de voorbereiding betrokken heeft, wat de resultaten waren en wat zij daarmee heeft gedaan.

Deze *verplichting* om een wijziging van het Omgevingsplan voor te bereiden met participatie geldt voor het *bevoegd gezag*, in dit geval de gemeenteraad.

Wat betekent dit voor jouw woningcorporatie?

Net als bij de Omgevingsvisie, is het belangrijk dat de woningcorporatie haar belangen bij de totstandkoming van het Omgevingsplan vroegtijdig inbrengt via de participatie die de gemeente organiseert.

Ook kan het zijn, dat een plan van jouw woningcorporatie niet binnen het huidige Omgevingsplan past. In dat geval zijn er twee keuzes:

1. De woningcorporatie kan een Omgevingsvergunning buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) aanvragen. Deze procedure is relatief snel, maar er gelden wel strikte regels. Zie 'Omgevingsvergunning' hieronder.
2. De woningcorporatie kan een verzoek tot wijziging van het Omgevingsplan indienen bij de gemeente. De gemeente kijkt dan of het verzoek voldoet aan de randvoorwaarden, zodat zij kan beoordelen of het initiatief aanvaardbaar is. Er moet bijvoorbeeld een initiatiefplan zijn en een onderbouwing waarin inzichtelijk wordt gemaakt, dat er een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (EFTAL) kan worden bereikt.

De BOPA maakt dus één specifiek initiatief mogelijk. Een wijziging van het Omgevingsplan creëert een toetsingskader voor meerdere initiatieven. Dit zorgt er dan bijvoorbeeld voor dat een bouwplan voor een initiatief nog niet concreet en afgebakend hoeft te zijn en nog kan worden aangepast.



Wat betekent dit voor jou als omgevingsprofessional bij een woningcorporatie?

Bij de totstandkoming van het Omgevingsplan

Hier geldt hetzelfde als bij de Omgevingsvisie: zorg dat je weet welke belangen en argumenten de woningcorporatie tijdens het participatieproces voor het Omgevingsplan heeft ingebracht, zodat je de inhoud op begrijpelijke wijze kan delen met huurders, omwonenden en andere stakeholders. Zo kan je hen vroegtijdig informeren over wat een Omgevingsplan is, en hoe jouw woningcorporatie bijdraagt aan de totstandkoming daarvan. Juist als je voorziet dat er de komende jaren flinke ingrepen in de omgeving zullen plaatsvinden (b.v. extra woningen bouwen of woonruimte voor bijzondere doelgroepen realiseren), is het goed als belanghebbenden daarop voorbereid zijn.

Bij een initiatief dat niet binnen het Omgevingsplan past

Zorg dat je intern en extern begrijpelijk kan uitleggen:

- waarom het initiatief niet binnen het Omgevingsplan past;
- waarom de woningcorporatie kiest voor het aanvragen van een BOPA of juist voor een wijziging van het Omgevingsplan;
- of er participatieregels gelden en wie in dit geval zorgdraagt voor participatie.

Participatieregels kunnen stellen dat de gemeente bij een wijziging van het Omgevingsplan met de woningcorporatie (als initiatiefnemer) afsprekt dat deze zorgt voor de uitvoering van de participatie. *De gemeente kan dat echter niet dwingend opleggen* en is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de verplichte participatie.

Als omgevingsprofessional kan jij op basis van een goede omgevingsanalyse (issues, kansen, stakeholders en hun belangen, invloed en vertrouwen) afwegen of het zinvol is dat jouw woningcorporatie de uitvoering van de participatie op zich neemt. Jullie worden dan immers 'afzender' van het participatieproces. Wat doet dat voor de relatie met stakeholders nu en in de toekomst? Wat betekent het voor de beeldvorming rondom het proces? En wat betekent het voor de inzet van communicatie rondom het participatieproces? Op die manier help jij jouw organisatie met de keuze om wel of niet zorg te dragen voor de uitvoering van participatie en welke afspraken daarbij gemaakt moeten worden met de gemeente. Met name de afspraken over afzenderschap en communicatie zijn daarbij erg belangrijk!



Omgevingsvergunning

Wat is het?

Een Omgevingsvergunning is de officiële toestemming van een overheidsinstantie aan burgers, bedrijven en andere overheden om bepaalde activiteiten te verrichten in de fysieke leefomgeving. De initiatiefnemer vraagt de vergunning aan.

Wanneer?

Voor de uitvoering van vastgoedprojecten is bijna altijd een Omgevingsvergunning nodig. Bouwwerken zijn ingedeeld in *gevolgklassen*. Hoe groter de gevolgen zijn als er iets misgaat met het bouwwerk, hoe hoger de gevolgklasse. Woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen vallen in gevolgklasse 1.

Deze gevolgklasse is gesplitst in een *technische bouwvergunning* en een *ruimtelijke bouwvergunning*. De eerste is geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de tweede in het Omgevingsplan.

Lees [hier](#) meer over de gevolgklassen van bouwwerken. En [hier](#) vind je de informatie over Bouwwerken besluit leefomgeving.

Participatie verplicht?

Wat mij betreft is het vooral belangrijk dat participatie bij een Omgevingsvergunning (bijna) altijd zinvol is, zelfs als het geen verplichting is. Lees even verder, dan probeer ik het zo duidelijk mogelijk te maken.

Binnenplanse omgevingsactiviteit (OPA): participatie niet verplicht, vaak wel verstandig

Een binnenplanse omgevingsactiviteit (OPA) past, zoals de naam al aangeeft, binnen het geldende Omgevingsplan. Bij het aanvragen van een vergunning voor een OPA is het organiseren van participatie door de initiatiefnemer *vrijwillig*. Wel moet je bij het aanvragen van een Omgevingsvergunning aangeven *of* je aan participatie hebt gedaan en *zo ja*, wat de *resultaten* daarvan zijn. Kies je ervoor om géén participatie te organiseren, dan hoeft dat dus niet. De gemeente mag namelijk niet weigeren een aanvraag in behandeling te nemen (buiten behandeling te laten) of weigeren de vergunning te verlenen, omdat er geen participatie is geweest.

Participatie is bij een OPA dus niet verplicht.



Maar... toch is het als initiatiefnemer meestal wel verstandig om participatie te organiseren. Door de omgeving vroeg te betrekken, werk je aan een goede relatie. Je krijgt meer zicht op de belangen die er spelen en krijgt vaak veel nuttige informatie, die je kan gebruiken om je project te verbeteren of om issues op te lossen. Doe je het zorgvuldig, dan is de kans groter dat je op draagvlak kunt rekenen of in ieder geval dat je je reputatie hooghoudt. Bovendien kan de gemeente informatie uit participatie nodig hebben voor de motivering van haar besluit over de vergunning.

Heeft de gemeente onvoldoende informatie om een zorgvuldig besluit te nemen, dan kan zij zelf extra informatie inwinnen. Bijvoorbeeld door de aanvraag ter inzage te leggen en daarmee meningen en zienswijzen te verzamelen. Of door bijvoorbeeld een informatieavond te organiseren, of rechtstreeks contact op te nemen met belanghebbenden. En als het inwinnen van die extra informatie veel tijd kost, dan kan de gemeente de beslistermijn verlengen van acht naar veertien weken.

Organiseer je als initiatiefnemer dus geen participatie, dan raak je (een deel van) de regie over het proces kwijt en riskeer je vertraging in het besluitvormingsproces.

Buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA): participatie verplicht

Bij de aanvraag voor een Omgevingsvergunning voor een buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) kan de gemeente participatie in aangewezen gevallen wél verplicht stellen. Deze aangewezen gevallen zijn opgenomen in een apart raadsbesluit. Heb je als aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet aan participatie gedaan, dan kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college je dan eerst de gelegenheid geven het gebrek te herstellen.

Participatie is in dit geval dus wel verplicht. Het is echter geen onderdeel van de beoordelingsregels voor het toekennen van de Omgevingsvergunning. Onvoldoende participatie is dus *geen grond om de vergunning te weigeren*. Ook mag de gemeente *niet dwingend voorschrijven* hoe de aanvrager de participatie moet vormgeven.

Dat klinkt 'vrijblijvend' maar dat is het niet! Als initiatiefnemer moet je informatie uit de participatie namelijk opnemen in de vergunningsaanvraag. Je maakt het proces daarmee *navolgbaar*: bij wie heb je op welke manier informatie opgehaald, wat was het resultaat en hoe heb je dat wel of niet verwerkt in de plannen? De gemeente bekijkt de informatie en oordeelt of het voldoende is. Zij mag als bevoegd gezag namelijk voor de *motivering van een besluit* niet enkel verwijzen naar de informatie die door de initiatiefnemer is verstrekt. De gemeente moet ook zelf de juistheid van de verstrekte informatie afwegen en beoordelen of er nog aanvullende informatie nodig is.



Wanneer participatie voldoende of onvoldoende is, dat heeft de wetgever niet aangegeven. Het is de verwachting dat deze beoordeling de komende jaren duidelijker zal worden, aan de hand van jurisprudentie.

Wel zegt de Omgevingswet dat voor de wijze waarop participatie plaats moet vinden, de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving van belang zijn. Dit betekent dat bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving een beperkte vorm van participatie kan volstaan. Bij een initiatief met grote impact op de omgeving zal uitgebreidere participatie nodig zijn. De participatie-inspanning van de initiatiefnemer moet in verhouding staan tot de aangevraagde activiteit. De gemeente zou dus kunnen beoordelen of de aanvrager in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de uitgevoerde participatie.

En om het nog even ingewikkelder te maken: veel gemeenten hebben nog geen vastgesteld participatiebeleid en er is ook geen harde deadline om dat te ontwikkelen.

Wat betekent dit voor jou als omgevingsprofessional bij een woningcorporatie?

Maak in een vroeg stadium een omgevingsanalyse, zie bijvoorbeeld mijn boek [Omgevingscommunicatie en Participatie](#), pag. 70. In zo'n analyse maak je zichtbaar welke issues en kansen mogelijk een rol gaan spelen en welke stakeholders daar een belang bij hebben. Ook weeg je hierin af hoe zwaar die belangen wegen en hoe spannend het initiatief naar verwachting is voor stakeholders. En het helpt om een inschatting te maken van het vertrouwen dat stakeholders hebben in jou als afzender/initiatiefnemer, en hoe groot hun invloed is. Deze (interne) voorbereiding helpt om keuzes te maken:

- Organiseren we wel of niet participatie, in geval van een OPA?
- Welke doelen hebben we met participatie, wat willen we ermee bereiken?
- Als we participatie organiseren, wie betrekken we dan en welke mate van invloed hebben verschillende stakeholders? Hoe groot is hun vertrouwen in ons als afzender/initiatiefnemer?
- Welke vorm(en) van participatie passen daarbij?
- Hoe richten we onze verslaglegging in? Hoe zorgen we voor *navolgbaarheid* van inbreng en planvorming?
- Zijn er ook zaken die niet veranderen, waarmee we wel rekening moeten houden? Zo wordt op projectcomplexniveau gewerkt met de uitgangspunten van de Overlegwet en het sociaal plan, waarin de rechten en plichten van verhuurder en huurders worden vastgelegd.



De omgevingsanalyse scherp je tijdens het participatieproces steeds verder aan, op basis van de inbreng van stakeholders. Dit is een waardevol document bij het aanvragen van de Omgevingsvergunning: je onderbouwt hiermee waarom je tot welke keuzes bent gekomen bij het inrichten en vormgeven van het participatieproces.

Tip: betrek zodra dat kan de stakeholders zelf bij het maken van keuzes. Wat hebben zij nodig voor een zorgvuldig proces, welke participatievormen passen daarbij, hoe willen ze graag dat er met hen gecommuniceerd wordt? Verzin het niet allemaal zelf!

Een ander belangrijk document is het participatieverslag. Maak een verslag dat geschikt is voor zowel voor participanten als voor het bevoegd gezag. Dat betekent bijvoorbeeld, dat je start met een korte samenvatting van het doel, de opzet en de resultaten van het participatieproces. Hoe ben je gekomen tot een stakeholderlijst, hoe heb je stakeholders geïnformeerd en betrokken, hoe hebben zij hun inbreng kunnen leveren? En vooral: wat is er met hun inbreng gedaan? Een verslag maak je met tekst, maar juist ook met foto's, infographics of tekeningen. Maak het mooi, daarmee doe je recht aan de energie die alle betrokkenen erin hebben gestoken.

Het is handig een overzicht toe te voegen:

- Welke belangen, zorgen en wensen zijn ingebracht door welke (groep) belanghebbenden? Denk hierbij wel aan de AVG; je mag niet zomaar iedereens naam, toenaam of adres noemen.
- Welke inbreng heb je wel of niet een plek kunnen geven in de planuitwerking en waarom?
- Tot welke concrete aanpassingen in de planuitwerking heeft dat geleid en waar zien de inbrengers dat terug in het plan? Maak dit liefst inzichtelijk met visuals, zodat de verwerkte wijzigingen makkelijk te vinden zijn.
- Hoe heb je de belanghebbenden daarover (ook tussentijds) geïnformeerd?

Als je dit gedurende het hele participatieproces bijhoudt, is het opstellen van zo'n lijst uiteindelijk minder werk dan wanneer je het bewaart tot het moment van de vergunningsaanvraag.



Participatiebeleid

Wat is het?

Overheden mogen zelf bepalen hoe ze hun participatiebeleid vormgeven. In dat beleid kunnen zij hun visie op participatie en hun uitgangspunten opnemen. Bijvoorbeeld over de toegankelijkheid, representativiteit en betrokkenheid van ondervertegenwoordigde groepen. Maar ook over hun eigen rol en over de manier waarop ze het participatieresultaat meewegen in het uiteindelijke plan. Door dit beleid duidelijk vast te stellen, is voor alle betrokkenen meteen duidelijk hoe zij kunnen meedenken en meedoen. Elke overheidsinstantie moet een participatiebeleid uitwerken. Hiervoor is echter geen harde deadline gesteld.

Let op: het participatiebeleid gaat alleen over de participatie waarvoor de overheid zelf verantwoordelijk is. Het gaat niet over de participatie die de initiatiefnemer eventueel moet verrichten bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning.

De wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. *Dit betekent dat de overheid niet dwingend mag voorschrijven hoe de aanvrager de participatie moet vormgeven.* Gemeenten, provincies en waterschappen mogen hierover dus geen eisen stellen. Niet via een extra aanvraagvereiste, niet via de inspraak- of participatieverordening en niet via het participatiebeleid of de beleidsregels. Dit geldt ook voor de eventueel verplichte participatie bij buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten.

Wat betekent dit voor jou als omgevingsprofessional bij een woningcorporatie?

Bij een OPA kan de gemeente participatie door de initiatiefnemer niet verplichten. Bij een BOPA kan zij dat wel, maar kan zij geen verplichtingen opleggen ten aanzien van de *mate* en *vorm* van participatie.

Toch is het goed om in alle gevallen met de gemeente af te stemmen wat haar verwachtingen ten aanzien van participatie zijn. Welke informatie denkt de gemeente nodig te hebben om een afgewogen, zorgvuldig besluit te kunnen nemen?

Door vroegtijdig om tafel te gaan, krijg je niet alleen richtlijnen voor het vormgeven van participatie, maar kan je ook zaken als rolverdeling en afzenderschap bespreken. Een gemeente heeft namelijk altijd te maken met meerdere belangen. Zo zal zij enerzijds een verantwoordelijkheid hebben in het realiseren van voldoende betaalbare woonruimte, en anderzijds bewoners en omwonenden willen beschermen tegen de negatieve impact van bijvoorbeeld sloop en nieuwbouw.



Door samen te werken aan een participatieplan dat ook rekening houdt met deze verschillende verantwoordelijkheden (en de manier waarop jullie daarover communiceren), is de kans groter dat het participatieproces soepel verloopt en dat daarmee ook besluitvorming zorgvuldig kan verlopen, met zo min mogelijk vertraging.

Bezwaar en beroep

De formele procedures ten aanzien van zienswijzen, bezwaar en beroep blijven gelijk*. Een belanghebbende kan daarbij beargumenteren dat hij onvoldoende is betrokken of dat zijn belangen niet goed zijn meegenomen in de planvorming resp. de besluitvorming.

Goed uitgevoerde communicatie en participatie, en een compleet en aansprekend participatieverslag zijn essentieel om aan te kunnen tonen dat er zorgvuldig met belangen is omgegaan. Zie ook het interview met Marion van der Voort in mijn boek [Omgevingscommunicatie en Participatie](#), pag. 182.

*Relevant: in de [uitspraak van 14 april 2021](#) van De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bepaald, dat het indienen van een zienswijze tegen een ontwerpbesluit niet langer verplicht is om daarna in beroep te kunnen gaan.



Relevante ontwikkelingen

Met de komst van de Omgevingswet heeft bij veel overheden en organisaties het idee postgevat dat er 'veel meer' geparticipeerd zal moeten worden. Dat is niet per se het geval. Wat de wet beoogt, is dat participatie zorgvuldig plaatsvindt, opdat zorgvuldige besluitvorming kan plaatsvinden. Dit vraagt dus iets van ons als omgevingsprofessionals. We moeten beter analyseren, zodat we afgewogen en navolgbare keuzes kunnen maken en plannen ook bij de rechter overeind blijven.

Hieronder vind je informatie over recente ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de mate van participatie bij onder andere woningbouw.

Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

De woningbouwopgave in Nederland is groot: van 2022 tot en met 2030 zijn 981.000 nieuwe woningen nodig, waarvan tweederde betaalbaar. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat overheden kunnen sturen op hoeveel, waar en voor wie zij gaan bouwen.

Het Rijk, provincies en gemeenten maken verplicht een volkshuisvestingsprogramma. Hierin staat concreet hoeveel, waar en voor welke specifieke doelgroepen – zoals ouderen en studenten – zij gaan bouwen. Provincies moeten daarnaast, samen met gemeenten, zorgen voor voldoende bouwlocaties voor woningen. Zo worden landelijke doelen naar lokaal niveau vertaald.

De grondwettelijke zorg voor voldoende woningen wordt verankerd in de Omgevingswet. Dit geeft het Rijk en provincies de mogelijkheid om via instructies juridisch te sturen op hoeveel en voor wie er gebouwd moet worden. Bijvoorbeeld om een knoop door te hakken over nieuwbouwlocaties. Als medeoverheden er onderling niet uitkomen, kan de minister in het uiterste geval locaties aanwijzen.

Ook de inzet van de woningcorporaties is hard nodig. Tot en met 2030 moeten zij 250.000 sociale huurwoningen en 50.000 middenhuurwoningen bouwen. Via lokale prestatieafspraken leggen zij met gemeenten vast waar en wanneer deze woningen er komen. Als dit spaak loopt, kan de minister op advies van een landelijke adviescommissie een bindende uitspraak doen. Daarmee kan iedereen verder.

Lees [hier](#) meer over het wetsvoorstel.



Wet versterking participatie op decentraal niveau

Op 24 juni 2024 stemde de Eerste Kamer in met dit wetsvoorstel en per 1 januari 2025 wordt de wet van kracht, met een overgangstermijn van twee jaar.

Met de wet Versterking participatie op decentraal niveau wordt betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam in (Caribisch) Nederland versterkt. Medeoverheden worden verplicht een participatieverordening op te stellen met heldere kaders voor participatie. Daarin leggen zij vast onder welke regels inwoners betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering én evaluatie van beleid.

Daarnaast wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd. Hiermee kunnen inwoners, maatschappelijke organisaties en bepaalde bedrijven verzoeken om de uitvoering van een taak van de overheid over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of efficiënter te kunnen uitvoeren. Bij gebruik van het uitdaagrecht wordt de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen bij hun directe leefomgeving vergroot. Het biedt daarnaast kansen om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren en kan leiden tot nieuwe vormen van samenwerking en sociale verbinding.

Lees [hier](#) meer over deze wet.

Hoofdlijnenakkoord: minder procedures woningbouw

Bij haar aantreden als minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zei Mona Keijzer het volgende:

“In de wetgeving zijn mogelijkheden opgenomen, in meerdere instanties, voor burgers om zich uit te spreken of onderdeel te zijn van procedures. In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat we met elkaar gaan kijken of dat minder kan. Dus dat gaan wij met elkaar doen.”

Anders gezegd: de minister wil het aantal procedures tegen bouwprojecten aanpakken door – waar dat kan – *minder inspraak* mogelijk te maken. Als omgevingsprofessional is het goed om te volgen hoe daar in de praktijk uitvoering aan wordt gegeven: betekent dit bijvoorbeeld ook minder participatie bij jouw project?

Het fragment met Mona Keijzer kan je [hier](#) terugzien. Het hoofdlijnenakkoord 2024 vind je [hier](#).



Pilot parallel plannen

Gemiddeld duurt het proces van de ontwikkeling van een woningbouwproject tien jaar. De fase van initiatief tot het opstellen van het Omgevingsplan en de aanvraag voor een Omgevingsvergunning kost het meeste tijd (gemiddeld zes jaar). Door in het planontwikkelingsproces parallel te plannen, kan de ontwikkeltijd fors worden verkort, van ca. zes naar twee jaar.

Parallel plannen betekent dat de diverse fases van een bouwproject gelijktijdig en samenhangend worden uitgevoerd. Nu vinden deze fases, zoals het bepalen van uitgangspunten, rekenen, tekenen, onderzoeken, participatie en afspraken juridisch vastleggen, vaak achter elkaar plaats.

Bij parallel plannen kan gedacht worden aan werken met een scrumwerkwijze in snelkookpan-sessies. Alle stakeholders, beleidsdisciplines en alle proces- en projectsturing komen dan in een (zeer) kort tijdbestek gezamenlijk tot randvoorwaarden en planvorming. Het uitzetten van onderzoeken en participatie wordt daarbij vanaf dag één gestart.

Meer over de pilot Parallel Plannen lees je [hier](#).

Voorbeeld: Prinsejagt Eindhoven

De gemeente Eindhoven doet mee aan deze pilot, met project Prinsejagt. Daar maken 42 sociale huurwoningen plaats voor woontorens met 200 appartementen. In de pers lezen we, dat bewoners zich overvallen voelen door dit besluit: ze zijn niet betrokken geweest. Blijkbaar hebben gemeenten en woningcorporatie ervoor gekozen voor dit onderdeel van het plan (sloop en nieuwbouw) geen participatie te organiseren. Daar kan je misschien iets van vinden, maar met de huidige woningnood zullen we deze manier van werken steeds vaker tegenkomen.

Het college verantwoordt deze aanpak in haar [brief](#) van 19 maart 2024 aan de gemeenteraad, waarin wordt gevraagd vooral ook het belang te zien van (langdurig) woningzoekenden, de 'silent voices':

"Participatie is ook in dit plan belangrijk en hier wordt niet op ingeleverd. Sterker nog, om binnen twee jaar te kunnen starten met het plan is een uitgebreide beroep/bezwaartraject zeer ongewenst. Er wordt met name geprobeerd om heel scherp aan te geven aan omwonenden waar wel en waar niet over meegedacht kan worden. Het is reeds een feit dat deze ontwikkeling beoogd wordt en invulling geeft aan de noodzakelijke verdichtingsambitie van onze stad. We willen de buurt zeker een stem geven in de keuze van verschillende stedenbouwkundige modellen en de invulling van het groen rondom de gebouwen. De participatie is nu reeds opgestart."



“Zorgvuldigheid staat voorop, stappen worden vooral sneller achter elkaar gezet. Met respect gaan we om met individuele meningen en wordt een dito bezwaar niet uit het oog verloren, maar de focus zal liggen op het algemene belang; met snelheid meer woningen voor al degenen (vaak de ‘silent voices’) die op zoek zijn naar die eigen woning. Bij de behandeling van dit plan vragen we – tegen de achtergrond van de versnellingsbehoefte in de woningbouwopgave – ook uw raad om dat (algemene) belang continu voor ogen te houden. Per project worden belangenafwegingen gemaakt en daarbij is serieus gehoord worden relevanter dan iedereen zijn/haar meer individuele input te verwezenlijken.”*

Kortom: of er gesloopt en gebouwd zal worden staat niet ter discussie, hoe de toekomstige omgeving eruit zal zien, daarvoor is wel inspraak georganiseerd.

Meer informatie over de pilot vind je [hier](#). En over de reacties van bewoners lees je onder andere [hier](#).

Wetsvoorstel instemmingsrecht en initiatiefrecht

De welbekende 70%-regel heeft niets te maken met de Omgevingswet, maar voor de volledigheid (het gaat immers wel over inspraak) pakken we hem toch even mee. De regel houdt in dat 70% van de huurders moet instemmen met renovatie van woningen, bijvoorbeeld bij verduurzaming (noodzakelijk onderhoud valt niet onder de regel). In de praktijk blijkt het wel eens lastig die meerderheid van stemmen te krijgen, omdat niet stemmen als ‘nee’ wordt meegeteld. Daarom is er een nieuw wetsvoorstel in de maak:

- Het wetsvoorstel vereenvoudigt de regels voor het verkrijgen van de instemming als het gaat om verduurzaming van complexen (tien of meer woonruimten in een bouwkundige eenheid). Hiervoor wordt de rol van de huurdersvertegenwoordiging belangrijker. Het volstaat om overeenstemming te bereiken met een huurdersvertegenwoordiging. Lukt dat niet, dan is toestemming van individuele huurders nodig. Stemt minstens 50% en is hiervan minstens 70% voorstander, dan zijn plannen overal uit te voeren.
- Bij het initiatiefrecht zal een huurder ook een initiatief kunnen nemen voor maatregelen. Dit kan bijvoorbeeld de plaatsing van een warmtepomp betekenen.
- Ook leidt het wetsvoorstel tot een collectief initiatiefrecht: een initiatief van een groep huurders kan dan leiden tot verduurzaming van een gehele flat.

Meer over de 70%-regel vind je [hier](#). En over het nieuwe wetsvoorstel vind je [hier](#) meer informatie.



Geraadpleegde bronnen

Ik heb deze whitepaper geschreven om kennis te delen; stuur hem dus gerust door aan anderen. Ik heb de tekst zo zorgvuldig mogelijk samengesteld en daarbij diverse bronnen gebruikt. Mis je een bronvermelding? Heb ik onterecht een tekst geciteerd? Zie je andere onvolkomenheden? Laat het mij weten, ik maak met alle plezier nog correcties.

- <https://iplo.nl/> (voor mij de belangrijkste bron)
- www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
- <https://www.omgevingsweb.nl/>
- www.rijksoverheid.nl
- <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/groeiende-zorgen-om-participatie-onder-de-omgevingswet/>
- <https://www.linkedin.com/pulse/de-rol-van-woningcorporaties-omgevingswet-jur-van-der-velde/>
- <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/de-rol-van-woningcorporaties-in-de-omgevingswet/>
- <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-versterking-regie-volkshuisvesting>
- <https://vng.nl/sites/default/files/2023-07/nieuwe-bevoegdheden-bij-de-buitenplanse-omgevingsplanactiviteit-en-participatie-20230717.pdf>

Zie ook de specifieke bronvermeldingen en links bij verschillende tekstonderdelen!

